Miércoles, 13 de febrero 2013

Jugarse el pellejo

http://thearchdruidreport.blogspot.com.es/2013/02/skin-in-game.html

Los antiguos distritos escolares que puse como ejemplo práctico en el post de la semana pasada representan un modo de hacer política del que nadie, pero nadie, habla en los Estados Unidos de hoy. En todo el panorama de nuestra vida política contemporánea, con muy pocas excepciones, cuando se habla de la relación entre la esfera política y el resto de las cosas de la vida, la esfera política que se tiene en mente consiste en lo que hay ahora: sistemas gubernamentales centralizados.

Eso es cierto tanto para los que denuncian la interferencia política en la vida de los individuos y las comunidades como para los que insisten en que tal interferencia puede ser algo muy bueno. Es como si, en el imaginario colectivo estadounidense, la esfera política estuviera compuesta sólo por las instituciones de gobierno y por las formas establecidas —muy pocas, limitadas y reguladas— en que los ciudadanos individuales pueden ejercer su influencia en las instituciones. La idea de que los ciudadanos sean capaces de crear sus propias estructuras políticas locales, para los efectos que ellos mismos elijan, y puedan gestionarlas por sí mismos, utilizando las herramientas del proceso democrático, ha desaparecido por completo de nuestro pensamiento nacional.

Pero no hace tanto, menos del tiempo de una vida, esa era una forma habitual y típica de hacer cambios constructivos en los EE.UU.. Los distritos escolares locales son sólo un ejemplo, aunque probablemente el más generalizado. La mayoría de las veces, cuando la gente en una comunidad quería crear algún tipo de equipamiento público o resolver algunos problemas de la comunidad, lo hacían mediante la creación de un organismo gubernamental local *ad hoc*, con un propósito único, con una junta elegida y con funciones estrictamente limitadas por el presupuesto de los impuestos usados para pagar las cuentas. Así es como, por lo general, se hicieron las obras de saneamiento (alcantarillado) en los barrios, las líneas de tranvía, los hospitales públicos, etc. El gobierno del estado ejercía la supervisión de todos estos organismos, mediante juntas de gobierno que normalmente eran gestionadas por —¡lo adivinaste! — miembros elegidos por la población.

¿Era un sistema perfecto? Por supuesto que no. Los controles sobre las elecciones y sobre los miembros no eran más fiables eran que en cualquier otra faceta de la gobernabilidad democrática, y algunos de estos organismos locales de gobierno diseñados para un único propósito fracasaron debido a la corrupción o mala gestión. Aún así, la gran mayoría parecen haber funcionado razonablemente bien, y tenían una ventaja crucial para funcionar de la que carecen las formas más centralizadas de hoy en día: si algo salía mal, las personas que tenían la capacidad de cambiar las cosas eran también las personas más directamente afectadas.

Si, por ejemplo, la gestión del distrito local de alcantarillado era un completo desastre, no había que acudir a la burocracia federal ni tratar de conseguir que un estado distante, desinteresado y poco acostumbrado a implicarse fuese a hacer su trabajo, no había que convencer a decenas de miles de votantes en partes distantes del estado, a los que el asunto no les concernía, para que votar por expulsar a alguien de su cargo por razones que no les importaban un pimiento. El derecho a votar en las próximas elecciones a la junta de saneamiento estaba limitado a las personas que realmente recibían el servicio de alcantarillado en el distrito, los que pagaban las facturas mensuales, los que habían tenido que hacer frente a los incompetentes de la junta de saneamiento durante los últimos dos años y por ello estaban en condiciones de juzgar si una campaña para "echar a esos granujas" estaba justificada. Mantener el control del sistema en manos de las personas más directamente afectadas sirve por lo tanto como medida preventiva para evitar la serena indiferencia al fracaso que impregna gran parte de gobierno de los Estados Unidos hoy en día.

Vale la pena sugerir una regla general: el sistema democrático funciona mejor cuando las personas directamente afectadas tienen un control directo sobre las personas que gobiernan, sujeto a una supervisión adecuada por los responsables del mantenimiento los bienes comunes públicos. En el caso

de nuestro imaginaria junta de saneamiento, eso significa que sean los habitantes del distrito los únicos con capacidad para elegir a los miembros de la junta local y que esté supervisada por una junta estatal cuyo cometido es velar por que las decisiones tomadas a nivel local sean seguras, que no violen los requisitos normativos estatales sobre salud pública y cosas así. En el caso de los distritos escolares que se describían en el post de la semana pasada, significaba dar las juntas escolares locales amplios poderes para fijar la política de las escuelas que administran, dar el derecho al voto en las elecciones escolares solamente a los ciudadanos que viven en el distrito escolar, y colocar las juntas escolares bajo la supervisión de una junta estatal de educación que se encarga de hacer cumplir las regulaciones de educación, salud y seguridad, y así sucesivamente.

Mientras entre las funciones de los gobiernos estatales y federales no estaba la de la vigilancia de los bienes comunes, el sistema funcionó bastante bien; mejor, se mire como se mire, que los equivalentes fallidos que tenemos hoy. Lo que dio al traste con el sistema anterior fue la explosiva proliferación de la centralización del gobierno después de la Segunda Guerra Mundial, y esto a su vez fue impulsado por la economía del tributo imperial descrita anteriormente en esta serie de mensajes (el conjunto de disposiciones económicas deliberadamente desequilibradas por el cual algo así como una la tercera parte de la riqueza del mundo se canaliza cada año al cinco por ciento de la humanidad que vive en los Estados Unidos).

El fundamento del control local, como se vio después, era la financiación local. Las juntas de alcantarillado, juntas escolares, y los demás pequeños organismos locales de gobierno recibían toda su financiación directamente de las personas a las que daban servicio, basándose en las disposiciones que los electores del distrito habían aceptado cuando se creó el ente local de gobierno. Cuando los gobiernos federales y estatales lograron el poder de ofrecer donaciones de millones de dólares a los diversos gobiernos locales, la mayoría, si no todos, mordió el cebo, y sólo más tarde descubrieron que el poder de conceder o denegar la financiación supera a cualquier otra forma de poder político en nuestra sociedad. Fue así como los organismos locales de gobierno destinados a un único fin fueron despojados de su autonomía y se convirtieron en instrumentos de un gobierno centralizado, relegados a la microgestión por las burocracias estatales y federales.

Ese proceso de centralización se justifica en muchos casos apelando a la eficiencia. Pero, por supuesto, cuando alguien empieza a parlotear sobre la eficiencia, la pregunta que hay que hacerse es “¿eficiente para qué?” Un destornillador es altamente eficiente para hacer girar tornillos, pero muy ineficaz como instrumento para limarse las uñas; la economía corporativa moderna, en el mismo sentido, es altamente eficaz en la concentración de riqueza de papel en las manos de los que ya son ricos, y muy ineficiente en las demás tareas de producción de bienes y servicios. Es interesante reflexionar acerca de qué es lo que las burocracias centralizadas pueden hacer de manera más eficiente que los organismos locales *ad hoc* para una función, pero en retrospectiva, podemos estar seguros de que las escuelas, juntas de seaneamiento y otros bienes públicos que realmente funcionan no pertenecen a esa categoría.

Discutí la semana pasada algunas de las razones por las que el sistema de educación estadounidense masivamente centralizado de hoy en día es mucho menos eficaz para enseñar a los niños a leer, escribir, calcular, y ejercer las otras habilidades básicas esenciales para la vida en una sociedad moderna que las del sistema de un pasado no muy lejano, escuelas gestionadas localmente, en distritos escolares financiados localmente. Algunos comentarios al último post me intrigaron. Un comentarista típico dijo que le parecía "muy difícil de creer" que los estándares educativos en las escuelas de una sola aula de antaño fueran más altos que los de los distritos escolares en la actualidad. Por supuesto, sólo se necesita echar una mirada a los antiguos McGuffey[1], los libros de texto estándar en esas escuelas unitarias, que muestran que los niveles de comprensión de lectura, gramática y vocabulario que se consideraban normales en todos los niveles de primaria en la segunda mitad del siglo XIX eran mucho mejores que los conseguidos en las escuelas de hoy en día. De hecho, la capacidad de lectura que se da por supuesta en las primeras páginas del McGuffey de octavo grado no es fácil de encontrar en las universidades estadounidenses de hoy.

[1] **William Holmes McGuffey** (1800 –1873) escribió muchos de los libros de texto usados en las escuelas primarias de EE.UU., se vendieron unos 122 millones de ejemplares entre 1836 y 1960. https://en.wikipedia.org/wiki/William_Holmes_McGuffey

El colapso de la educación (y un centenar de ejemplos similares) ha tenido muchas causas. Hay que señalar que un colapso similar ha ocurrido en muchas otras áreas en las que el viejo sistema de organismos gubernamentales locales independientes ha sido sustituido por burocracias estatales o federales para quedar limitado a una microgestión. Ese colapso particular se ha discutido casi tan ampliamente en los medios de comunicación como la degradación de la educación estadounidense, y es irónico observar que, del mismo modo que los medios que hablan de la descomposición de la educación pública han evitado escrupulosamente considerar el papel de la centralización excesiva para llegar ese colapso, se han comportado igual en la catástrofe paralela que tengo en mente: el proceso de centralización ha sido tan cuidadosamente evitado como la de la educación.

¿Qué colapso tengo en mente? Me estoy refiriendo a la desintegración de la infraestructura de Estados Unidos en las últimas décadas.

Un gran número de factores, sin duda, ha tenido un papel importante en la génesis de la crisis de nuestra infraestructura nacional, al igual que un gran número de factores ha contribuido a la crisis paralela de nuestro sistema nacional de educación pública. En ambos casos, sin embargo, me gustaría sugerir que la excesiva centralización ha jugado un papel crucial. Existen al menos tres razones por las que, *ceteris paribus*, una burocracia gubernamental centralizada por lo general será menos capaz de proporcionar buenas escuelas, alcantarillas que funcionen y otros bienes públicos que un organismo local de gobierno *ad hoc*, del tipo que hemos estado discutiendo .

En primer lugar, las burocracias gubernamentales centralizadas no son responsables de sus fracasos. No se juegan el pellejo. No importa lo desastrosas que sean las consecuencias de una decisión administrativa realizada en la capital del estado o de la nación, los burócratas que tomaron la decisión seguirán disfrutando de su salario, ejerciendo su autoridad, y persiguiendo lo que esté de moda según lo que se dice en la universidad o en las escuelas de negocios, incluso si sus acciones resultan ser irremediablemente contraproducentes en los términos que objetivamente dan sentido a la burocracia en cuestión. Los organismos locales de gobierno de una sola función por lo general no tienen esa prerrogativa; si la junta local de saneamiento aplica políticas que no proporcionan un servicio de alcantarillado adecuado a las personas del distrito, mas vale que sus miembros se vayan buscando otro trabajo antes de la próxima elección local.

En segundo lugar, en las burocracias gubernamentales centralizadas hay muchos más lugares donde se puede perder el dinero. Si tienes una burocracia en el nivel nacional (por ejemplo, el Departamento Federal de Educación), más otra burocracia en cada estado, digamos, los Departamentos de Educación, y una tercera burocracia a nivel de condado (digamos los distritos escolares locales actuales), con cientos de empleados en puestos administrativos y todos ellos están haciendo un trabajo que antes se hacía con un puñado de empleados que trabajaban para las juntas escolares, una astronómica cantidad de dinero que de otro modo podría ir destinada a mejorar las escuelas está siendo desviada para pagar salarios y gastos administrativos. Lo mismo es cierto para el dinero que podría usarse en la reparación de puentes y tuberías de alcantarillado; ¿cuánto de todo ese dineral va a pagar al personal administrativo del Departamento Federal de Transporte y a las burocracias paralelas del estado y del condado? Todo esto, dejando aparte el mangoneo y la corrupción, que también es un problema; es una buena regla general tener en cuenta que por cuantas más manos pase el dinero destinado a proyecto, mayor será la probabilidad de que algunas de esas manos tengan los dedos pegajosos.

La tercera razón es más sutil, y se basa de nuevo en lo dicho hace algunas semanas, que el papel apropiado del gobierno es el de preservar los bienes comunes públicos. Para hacer que funcione un bien común, es necesario que haya algún sistema para vigilar el estado de los bienes comunes, evaluar el impacto tendrán los cambios y prohibir aquellas cosas que le causen daños. En un nivel puramente local, como mostró Elinor Ostrom, una auto-regulación de los Comunes es fácil de establecer y fácil de mantener, ya que está en juego el interés directo de todos los que se benefician de los recursos comunes el evitar que cualquier otra persona pueda abusar de ellos. Los entes locales de gobierno de una sola función discutidos en el post de esta semana se basan en esa misma lógica: si ofrecer al ciudadano el servicio de alcantarillado depende de la junta local de saneamiento, para volver a nuestro ejemplo, ésta tiene un fuerte incentivo para no permitirse desatender sus deberes.

Aún así, por una variedad de razones, los mecanismos de gobierno local no siempre funcionan como deberían. Por este motivo la tradición política estadounidense desde hace mucho tiempo desarrolló el hábito útil, ya mencionado, de hacer que las decisiones de los gobiernos locales estén sujetas a supervisión en el nivel estatal, por medio de los consejos de vigilancia. Las juntas estatales, como las juntas locales a las que supervisan, eran elegidas por los votantes, por lo que de ese modo eran responsables de sus fracasos. Más importante, sin embargo, fue el simple hecho de que los funcionarios encargados de la evaluación de la legalidad y la idoneidad de las políticas no podían ser los mismos funcionarios que se ejecutaban las políticas.

Este es un principio básico de la cibernética, por cierto. Si tienes un sistema que lleva a cabo una función, y otro sistema que evalúa de lo bien que el funciona el primer sistema, es necesario asegurarse de que la única entrada que recibe el segundo sistema desde el primer sistema son los datos que le permiten a este segundo sistema llevar a cabo su función de vigilancia. De lo contrario se obtienen circuitos de retroalimentación que impiden al segundo sistema de hacer lo que tiene que hacer. Ese es exactamente el problema que tenemos ahora. Cuando las escuelas públicas han sido relegadas a gestión microeconómica por las regulaciones elaboradas por los burócratas federales, ¿quién analiza la legalidad y conveniencia de sus cometidos? Los mismos burócratas federales y si se analiza esto usando la cibernética, la política o el simple sentido común, es una receta para el desastre.

Estos tres factores (la endémica falta de responsabilidad —o rendición de cuentas— de las burocracias profesionales centralizadas; la tendencia del dinero a perderse, pues se abre camino a través de la multitud de capas de un sistema centralizado; y la respuesta en bucle que surge cuando se confunden la formulación de políticas y las funciones de control del gobierno) pueden explicar muy bien el extendido fracaso de muchos de los sistemas básicos que un enfoque más antiguo, más localizado, y menos centralizado de gobierno usó para mantener un relativo buen orden. La rápida destrucción de la educación pública americana y la desintegración de la infraestructura nacional son sólo dos ejemplos de este efecto en la práctica; hay muchos más, una gran parte de lo que está mal en el sistema de salud de Estados Unidos, por ejemplo, se puede achacar al mismo proceso de centralización excesiva.

Estoy alegra de decir, sin embargo, que la ayuda está en camino. Pensándolo bien, "satisfecho" probablemente no es la palabra correcta, ya que la ayuda en cuestión es casi seguro que significará la implosión de una gran parte de los sistemas básicos que proporcionan bienes públicos a los estadounidenses, y su llegada tendrá que ser seguida por una reconstrucción lenta, costosa y potencialmente dolorosa de esos sistemas desde cero. Esa ayuda no deseada, por supuesto, viene por el ocaso del imperio global de los Estados Unidos. Cuando falten los torrentes de la riqueza inmerecida que la sociedad estadounidense recibe actualmente gracias a la bomba de riqueza imperial, una gran parte de los sistemas centralizados de ahora (en los gobiernos, en las empresas, en las asociaciones sin ánimo de lucro) probablemente deje de funcionar por completo. A quienes piensan que esto es buena cosa, les invito a imaginarse cómo se sentirán cuando deje de funcionar su alcantarillado y nadie, en ningún lugar, quiera o pueda hacer nada al respecto.

A medida que el impacto de la decadencia imperial de los Estados Unidos se haga evidente por todo el tejido de la nación muchos de los sistemas básicos de la vida cotidiana tendrán que ser reparados y sustituidos. Una de las pocas herramientas que podrían permitir que eso se haga de manera eficaz es el sistema de los órganos locales de gobierno *ad hoc* que he discutido en este post. Cuando los servicios municipales se vuelvan intermitentes o cesen por completo, cierren las escuelas y se derrumbe la infraestructura, los que se juegan el pellejo son los residentes de la localidad, pero podrían disfrutar de unos servicios básicos adecuados pagando una pequeña tasa por ellos y no les sería difícil volver a utilizar el viejo sistema para recoger los pedazos de la implosión de la burocracia gubernamental.

Igualmente, el mismo proceso (actualmente en desuso por los sistemas gubernamentales existentes) se puede utilizar para obtener muchos otros bienes públicos. Todo lo que se necesita es redescubrir algo que antes era parte integral de la vida de la comunidad estadounidense, antes de que llegaran a imponerse las estructuras imperiales que lo sustituyeron, y volver a ponerlo en marcha. Eso sí, el sistema de entes locales de gobierno de un solo objetivo no es el único elemento valioso de formas antiguas de comunidad que podrían utilizarse de ser redescubiertos y restaurados; la próxima semana vamos a hablar de otro.